

Área: Europa - ARI Nº 81/2004  
Fecha 29/4/2004



## La retirada española de Irak: significado y consecuencias

Carlos Ruiz Miguel \*

**Tema:** La decisión del nuevo presidente de retirar las tropas españolas de Irak ha suscitado un intenso debate en la opinión pública nacional española e internacional. En este análisis se pretende indagar en el significado de esta decisión, desde un punto de vista jurídico y político, para poder así hacer un juicio prospectivo de las eventuales consecuencias de la misma para los intereses de España y para el actual esquema de relaciones internacionales.

**Resumen:** La retirada de las tropas españolas por decisión del presidente del Gobierno Español constituye un acto regular desde el punto de vista jurídico dado que no implica la retirada de un conflicto bélico del que España sea parte. El modo de formular este anuncio puede tener repercusiones políticas internas y, sobre todo internacionales. A estos efectos, son discutibles los beneficios de la medida para la política exterior española en diversos escenarios. En el plano internacional la retirada no necesariamente tiene que producir efectos negativos sobre la situación en Irak, pero si los tuviera suscitaría el problema de determinar qué alternativa presenta España al presente enfoque.

**Palabras clave:** España, EEUU, Hispanoamérica, UE, Francia, Alemania, “Gran Oriente Medio”, Irak, Maghreb, Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania, Sáhara Occidental.

**Análisis:** *El contexto jurídico-internacional de la presencia de las tropas españolas: una misión de seguridad (no de guerra) autorizada y controlada por la ONU*

Tras el derrocamiento de Sadam Husein por las tropas de una coalición internacional liderada por EEUU, las Naciones Unidas dieron por terminada la II Guerra de Irak mediante la resolución 1483 del Consejo de Seguridad, de 22 de mayo de 2003. Esta resolución contiene varios importantes pronunciamientos: pide a los Estados miembros que nieguen asilo a los miembros del “anterior” régimen Iraquí acusados de crímenes contra la Humanidad (nº 3); reconoce a EEUU y al Reino Unido no sólo como “potencias ocupantes” *de facto*, sino además como “autoridad” ejerciente de la “administración efectiva” del territorio y les reclama “la restauración de las condiciones de estabilidad y seguridad y la creación de condiciones que permitan que el pueblo Iraquí pueda determinar libremente su futuro” (nº 4); y pide a los Estados miembros que contribuyan a crear las condiciones de estabilidad y seguridad de acuerdo con lo prevenido en la resolución (nº 1).

Posteriormente, lo dispuesto en la resolución 1483 fue detallado en la resolución 1511 del Consejo de Seguridad, de 16 de octubre de 2003. En su preámbulo califica determinadas acciones violentas producidas tras el derrocamiento de Sadam (como las bombas de los días 7, 19 y 29 de agosto) como “terroristas” y no como acciones de “guerra”, lo que

---

\* Carlos Ruiz Miguel

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela

significaba reconocer, de nuevo, que ya no había una situación de “guerra” en Irak. La resolución 1511 estableció que “proporcionar estabilidad y seguridad es esencial” a efectos de redactar una “nueva Constitución para Irak y para la celebración de elecciones democráticas bajo tal Constitución” (nº 7 y nº 13). Para conseguir este objetivo, el Consejo de Seguridad “*autoriza* una fuerza multinacional bajo un mando único para tomar todas las medidas necesarias que contribuyan al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad” en Irak” (nº 13). A tal efecto, el Consejo de Seguridad “*urge* a los Estados miembros a prestar asistencia a la fuerza multinacional” establecida por el apartado 13 de la resolución, “incluyendo fuerzas militares”. Finalmente, dispone que EEUU, “en nombre de la fuerza multinacional prevista en el párrafo 13” de la resolución, informe al Consejo de Seguridad cuando sea apropiado y como mínimo cada seis meses sobre los progresos alcanzados en el cumplimiento de los objetivos de la resolución. Por tanto, la fuerza multinacional presente en Irak, una vez terminada la guerra, incluidas las fuerzas armadas, es una fuerza que no se halla en misión de guerra, sino para conseguir la estabilidad y seguridad de Irak como paso previo a la aprobación de una nueva Constitución y la celebración de elecciones democráticas libres, y todo ello bajo el control del Consejo de Seguridad.

#### *El envío de tropas españolas a Irak: una decisión de política exterior*

Amparándose en el llamamiento que hace la resolución 1483 a los Estados miembros (y no sólo a EEUU y al Reino Unido) para que contribuyan a crear condiciones de “estabilidad y seguridad” en Irak, por un lado, y en las competencias constitucionales de dirección de la política exterior (artículo 97 de la Constitución), por otro, el Consejo de Ministros en su reunión del viernes 11 de julio de 2003 dispuso la participación militar española en la misión de estabilización de Irak. Esta decisión fue inmediatamente cuestionada por la oposición de entonces que exigió que la misma fuese avalada por el Congreso de los Diputados. Algunos grupos llegaron a considerar que el envío de tropas a Irak suponía implicar a España en una “guerra”, por lo que el envío de tropas sin cumplir lo preceptuado en el art. 63 de la Constitución constituía una violación de la Constitución. De hecho, frente a este acuerdo del Consejo de Ministros, se llegó a presentar una querrela arguyendo que el Gobierno había embarcado a España en una “guerra” sin respetar las debidas disposiciones constitucionales. Esta querrela fue archivada por los tribunales. El texto de las resoluciones 1483 y 1511, tal y como ha sido expuesto, revela que para el Consejo de Seguridad la violencia política existente en Irak no puede ser calificada jurídicamente de “guerra”, sino más bien de actuación “terrorista” (por tanto, no sujeta al Derecho de la Guerra). Precisamente porque la situación de Irak no es jurídicamente de “guerra”, el envío de tropas respondiendo al “llamamiento” de la resolución 1483 y al “urgimiento” de la resolución 1511, no podía suponer embarcar a España en una “guerra”. Antes bien, como se expresa en ambas resoluciones (sobre todo, en la 1511) la misión en la que participa España es la de proporcionar “seguridad y estabilidad” a Irak para que pueda aprobar una “nueva Constitución” y “celebrar elecciones democráticas libres”.

#### *El cuestionamiento de la decisión por la oposición y el triunfo del PSOE*

El hecho de que el envío de tropas a Irak fuese conforme con el ordenamiento jurídico no significó, sin embargo, que no pudiera ser cuestionado políticamente. Y, de hecho, así lo fue por la oposición que utilizó argumentos variados: algunos legítimos (oposición a una colaboración estrecha con EEUU) a otros más discutibles (alegación de que el envío de tropas nos sumergía en una “guerra”). El principal partido de la oposición (luego ganador de las elecciones del 14 de marzo de 2004) manifestó su oposición a la intervención en Irak. El discurso del PSOE osciló entre la exigencia de una resolución de la ONU que atribuyera a ésta el control “político” de la misión (programa electoral del PSOE) al anuncio incondicional de retirada (respuesta del candidato Rodríguez Zapatero al diputado Llamazares en el debate de investidura), pasando por reclamar una resolución de la ONU para que asuma el control “militar” de la misión. Igualmente, el discurso del

PSOE anunció inicialmente la exigencia de una implicación de la “ONU” (programa electoral) para decir después que esa implicación podría ser de “otra organización multilateral” (respuesta del candidato Rodríguez Zapatero al diputado Rajoy en el debate de investidura). Por último, se anunció la fecha del 30 de junio como fecha límite para conseguir las condiciones deseadas. Finalmente, el candidato a presidente expresó en su discurso de investidura al Congreso que en materia de política exterior “es hora de recuperar un consenso que nunca debió romperse”.

En este contexto se produjeron dos hechos importantes. En primer lugar, el condicionamiento por el presidente en funciones, José María Aznar, del relevo de una parte de las tropas de Irak a que el candidato Rodríguez Zapatero autorizase por escrito el relevo de las tropas. En segundo lugar, el anuncio televisado del nuevo presidente, el domingo 18 de abril, de ordenar la inmediata retirada del contingente español sin esperar al 30 de junio.

#### *Las consecuencias en España de la retirada del contingente español en Irak*

La decisión del nuevo presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, sorprendió por diversos motivos. En primer lugar, porque no se manifestó tras la reunión del Consejo de Ministros. En segundo lugar, porque no se esperó hasta el 30 de junio como se había advertido. En tercer lugar, porque no se consultó previamente con el principal partido de la oposición. Y, finalmente, porque no fue fruto de una resolución parlamentaria. Desde un punto de vista jurídico, sólo el primero de los motivos tenía alguna relevancia pues resultaba extraño que el presidente anunciase una decisión que correspondía tomar formalmente al Consejo de Ministros... cuando dicho Consejo aún no la había tomado. Las otras tres objeciones no tienen ninguna relevancia jurídica, aunque sí política. Precisamente porque el envío del contingente de tropas no constituyó una misión de guerra (y por eso pudo hacerse constitucionalmente el envío sin lesionar el artículo 63 de la Constitución), la retirada no ha sido una firma de la “paz” (¿con quién?) y, por tanto, tampoco ha necesitado cumplir las formalidades del citado artículo 63. Por ello, la no intervención del parlamento en la retirada no afecta en modo alguno a la validez de la retirada.

Ahora bien, desde un punto de vista político, qué duda cabe que hubiese sido deseable que el nuevo gobierno se hubiese sometido a las condiciones que él mismo se autoimpuso (fecha del 30 de junio, consenso con el principal partido de la oposición y resolución parlamentaria). Hubiese sido deseable, no por otra cosa, sino porque hubiese podido ser la ocasión de lograr un primer gran acuerdo con la principal oposición en materia de política exterior muy necesario para convertir a ésta en política de Estado y no política de partido.

#### *Las consecuencias de la retirada del contingente para la política exterior española*

La retirada de las tropas tiene varias consecuencias para nuestra política exterior. Es un hecho objetivo que ha supuesto un motivo de fricción hacia los Estados que, aún hoy, son considerados “amigos” y nos han pedido que mantuviésemos el contingente militar en Irak (EEUU y el Reino Unido, principalmente). El enfriamiento de las relaciones con EEUU (fundamentalmente) pudiera llegar a tener consecuencias negativas para España en cuatro ámbitos: la lucha contra ETA, Hispanoamérica, el Maghreb y el propio Oriente Medio.

En cuanto a ETA, la decisión española, en la medida en la que pueda ser interpretada por los EEUU como una negativa de España a colaborar con ellos en la lucha contra el terrorismo islámico, podría conllevar la negativa de EEUU a colaborar con España contra el terrorismo etarra (fundamentalmente a través de la información captada por la NSA). Si esto sucediera, nos encontraríamos un riesgo cierto de repunte de la actividad terrorista de ETA. Quizá el Gobierno ha minimizado esta posibilidad al considerar que ETA parece

estar moribunda. Es más, pudiera suceder que haya sopesado la eventualidad de una intensificación de la colaboración de Francia en este asunto para suplir el eventual descenso de colaboración norteamericana.

Por lo que hace a Hispanoamérica, la posibilidad, quizá no de una “guerra comercial” pero sí de “tensiones comerciales” entre España y los EEUU, se incrementa. El clima de colaboración y “no agresión” en el continente hispanoamericano permitió que las grandes empresas españolas hayan prosperado espectacularmente. En algunos casos ha llegado a producirse una presión directa del presidente norteamericano sobre sus colegas del sur (por ejemplo con presidente argentino Kirchner) para aliviar algunos problemas de empresas españolas. En este escenario es más difícil que en el anterior que la falta de apoyo de EEUU pueda ser compensada por el apoyo de Francia o de Alemania.

Por su parte, en el Maghreb, el distanciamiento de España con los EEUU no sólo nos ha privado de la posición de intermediarios privilegiados entre la gran potencia y los diversos países de la región cada vez más próximos a ella (Argelia, Libia, Mauritania y también Marruecos), sino también de la posibilidad de contribuir a poner en práctica en esa región el proyecto político norteamericano para el mundo árabe-islámico (el “Gran Oriente Medio”) que se resume, básicamente, en democracia y libre comercio. Sin la generalización de la democracia y el libre comercio en esta región es posible que siga existiendo el caldo de cultivo del integrismo islámico del que somos las primeras víctimas. Los pasos dados para conseguir estos dos objetivos se han debido a la presión de EEUU, no a la presión de la UE o de Francia, y esa presión era más efectiva justamente por la convergencia del planteamiento español con el norteamericano. Los casos de Marruecos y del Sáhara son paradigmáticos: fue la presión norteamericano-española, y no la franco-europea, la que consiguió la liberación de Alí Lmrabet y otros presos políticos (como el saharauí Alí Salem Tamek); y fue esa misma presión la que a través del “Plan Baker II” ha estado a punto de resolver el conflicto del Sáhara. El abandono de la convergencia hispano-norteamericana probablemente conduzca a una paralización de los procesos de apertura democrática en el Maghreb y a un peligroso enquistamiento del conflicto del Sáhara. Se podría argüir que el abandono del proyecto político para el Maghreb diseñado por EEUU se hace en beneficio de un proyecto político alternativo para el Maghreb, el preconizado por la UE o “proceso euromediterráneo” o de “Barcelona”. Ahora bien, no cabe ocultar que este proceso hasta ahora ha sido un fracaso precisamente por la falta de voluntad política europea para exigir la democratización de la ribera sur del Mediterráneo y que, ante las amenazas a la integridad territorial española, no ha sido operativo.

Finalmente, por lo que hace al Oriente Medio (en especial, Irak), si la retirada española se produce para “favorecer la creación de una dinámica de diálogo para salir de la crisis” (declaraciones del ministro Moratinos a *La Stampa* del 24 de abril) y la crisis se resolviera con la actual política de la coalición (en definitiva, la política de la ONU en su resolución 1511), la política exterior española en la región quedaría muy desacreditada. Ahora bien, en el supuesto de que, efectivamente, la política actual de la coalición fuera un fracaso, España se encontraría ante el reto de ofrecer una alternativa. Es más, aunque Francia está actuando intensamente para desactivar el proyecto del “Gran Oriente Medio”, se desconoce cuál es la alternativa política que presenta. Esto es importante porque, en este momento, la única estrategia existente es la sintetizada en la resolución 1511. Si España (o la UE) tuviera una alternativa, no se explica que a día de hoy no haya presentado un proyecto de resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU (del que somos ahora miembros) articulando los ejes de la misma. Por lo demás, en el supuesto de que la situación se estabilice, la posibilidad de que España se beneficiase del proceso de reconstrucción de Irak queda casi descartada. Poco antes de la retirada de las tropas las compañías petrolíferas española e hispano-francesa Repsol y Cepsa recibieron concesiones en Irak. Esta participación de empresas españolas en ese mercado muy

probablemente sea abortado. Además, la decisión española supuso desoir a las propias autoridades provisionales iraquíes (además de a algunos representantes de la sociedad civil, como el obispo auxiliar de Babilonia de los caldeos, Shlemon Warduni) quienes habían pedido, infructuosamente, a España que se quedase en el país. Será difícil que en el supuesto de que estas autoridades se consoliden vayan a conceder a España un papel político o económico relevante en aquel escenario.

*Las consecuencias de la retirada de las tropas españolas en las relaciones internacionales*

La retirada española de Irak supone un serio contratiempo para la estrategia norteamericana del “Gran Oriente Medio”. La primera pieza de la misma era precisamente la democratización y liberalización de Irak. Este objetivo de democratizar Irak, como se ha indicado, fue expresamente asumido como propio por la ONU (apartados nº 7 y nº 11 de la resolución 1511). A partir de aquí pueden ocurrir básicamente dos cosas, a saber: que a pesar de la retirada española Irak consiga estabilizarse y democratizarse o que Irak caiga en el caos y sea eventualmente tomado por fuerzas integristas.

Si se diera el primer supuesto, la retirada española de Irak no habría tenido un impacto negativo. Ciertamente, ello dependerá de qué alcance tenga el “efecto dominó” de la retirada. De momento, varios Estados pequeños han decidido retirarse, pero ningún Estado grande ha seguido el camino de España. Si ningún Estado grande secunda a España la decisión española no habrá tenido finalmente unas repercusiones importantes fuera de la inquietud del momento.

En el segundo supuesto, la retirada española puede tener un doble significado incómodo para nuestros intereses. Si se produce el fracaso de la estabilización y democratización de Irak se tendría que analizar si el mismo tuvo su causa en nuestra decisión o no. Si el fracaso tuviera como causa próxima nuestra retirada, la situación internacional de España sería muy delicada. Un fracaso puede suponer, bien que el caos se apodere del país, bien que Irak se divida *de facto* entre radicales islámicos suníes y chiíes (con el problema de qué ocurriría con el Kurdistán empujado a independizarse). En una situación de caos o enfrentamientos habría que ver qué resultados podría tener, con este tipo de interlocutores, una dinámica de diálogo. La experiencia palestino-israelí no alimenta el optimismo. Más grave sería que Irak cayese en manos de grupos integristas islámicos que establezcan allí la base de operaciones para la *Yihad* internacional.

**Conclusiones:** La retirada española de Irak constituye una decisión jurídicamente válida y polémica en clave de política interna española. Constituye una apuesta muy arriesgada para los intereses de nuestra política exterior, pues los costes que presenta parecen mayores que los beneficios que resultan visibles, a día de hoy, en la defensa de nuestros intereses. La decisión española quizá no tenga ninguna trascendencia en la resolución final del conflicto de Irak, pero si el fracaso de la democratización del país tuviera su causa en esta decisión, España asumiría una responsabilidad histórica gravísima.

*Carlos Ruiz Miguel*

*Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela*